



**Trabalho de Conclusão de Curso
Curso de Relações Internacionais
TCC em Formato de Artigo Científico Conforme Definido Pelo Regulamento de TCC
Projeto Pedagógico de Curso do Curso de Relações Internacionais em Cumprimento das
DCNs do Curso de Relações Internacionais (MEC/CNE)**

A CRISE DE AUSTERIDADE E O *WELFARE STATE* NA UNIÃO EUROPEIA

Nome do(a) Estudante: Letícia Soares Silva

Nome do(a) Orientador(a): Prof. Dr. Daniel Campos de Carvalho

Ano de Depósito: 2021

RESUMO

A União Europeia é um dos blocos regionais mais consolidados da atualidade, sendo conhecido por sua vasta institucionalidade no que se refere a direitos sociais, elucidados no Tratado de Maastricht (1992) e, de forma mais direta, na Carta dos Direitos Fundamentais (2000). Não obstante, a despeito dessa característica, o Estado de Bem-Estar Social não é uma competência comunitária, o que faz emergir um questionamento sobre em que medida as previsões contidas nesses documentos seriam cumpridas, uma vez que cabe a cada Estado membro adotar as políticas sociais que considere necessárias. Em adendo, a política monetária é estabelecida por Bruxelas, por sua vez, a política fiscal é um campo em que as competências são divididas: ainda que os Estados membros possam utilizar manobras fiscais, há critérios econômicos que devem ser respeitados (especificamente, os “Critérios de Convergência”). Após o advento da Crise dos *Subprimes* de 2008, os efeitos dessa Crise deixam reflexos em todo o mundo, sendo que, no continente europeu, essas consequências são simbolizadas pela emergência da Crise Bancária e de Dívida Europeia – as debilidades econômicas de certos Estados membros se tornam perceptíveis e, mais do que isso, são levadas a um ponto crítico. Em tal cenário, o *Welfare State* passa a ser uma instituição ameaçada, haja vista que as políticas englobadas sob essa esfera passam a ser consideradas dispendiosas, contrárias a obtenção de “equilíbrio” econômico. Após essa Crise, estaria o “*Welfare State* europeu” arruinado? Indo um pouco além, a União Europeia teria conhecido as limitações de sua integração, chegando-se a conclusão que a manutenção da Zona do Euro é inviável, diante da existência de Estados membros tão distintos entre si?

PALAVRAS-CHAVE: Estado de Bem-Estar Social; União Europeia; Austeridade; Troika; Globalização; Zona do Euro.

ABSTRACT

The European Union is one of the most consolidated regional groups of nowadays, being known for its vast institutionality with regard to social rights, elucidated in the Maastricht Treaty (1992) and, in a more direct manner, in the Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000). Regardless, despite this characteristic, the Welfare State is not a community competence, what makes emerge the issue of effectiveness, questioning the extent to which the forecasts contained in these documents would be met, since it is up to each member state adopt the social policies it considers necessary. In addendum, monetary policy is established by Brussels, in turn, fiscal policy is a field where competences are divided: though the Member States can use fiscal maneuvers, there are economic criteria that must be respected (specifically, the “Maastricht criteria”). After the advent of the Subprime Crisis (2008), the effects of this Crisis leaves reflections around the world, being that, in the European continent, these consequences are symbolised by the rise of European Banking and Debt Crisis – economic weaknesses of certain Member States become visible and, more than this, are taken to a critical point. In this scenario, the Welfare State becomes a threatened institution, given that the policies encompassed under this sphere are now considered expensive, contrary to obtaining economic “balance”. After that Crisis, would the “European Welfare State” be ruined? Going a little further, would the European Union have known the limitations of its integration, coming to the conclusion that the maintenance of the Eurozone is not feasible, given the existence of member states so different from each other?

KEY WORDS: Welfare State; European Union; Austerity; Troika; Globalisation; Eurozone.

Introdução: Origens de um “senso comum europeu”, os modelos de Estado de Bem-Estar Social e previsões do Tratado de Maastricht (1992) e da Carta dos Direitos Fundamentais (2000) sobre a temática

A ideia de uma “Europa comum” tem sido, ao longo de séculos, um tópico que emerge rodeado de contratempos, uma vez que estabelecer homogeneidade a um largo continente têm sido uma tarefa árdua para os sucessivos projetos políticos que visavam dar um sentido de unidade a Europa. Segundo Matej Accetto (2016), o problema da identidade europeia consiste em um temor ao perceber que talvez a Europa não exista, ou que talvez existam muitas Europas. Essa ansiedade é característica de um continente cuja delimitação geográfica sempre foi controversa, com uma identidade construída através do contraponto – essa definição em termos do “outro” pode ser tida como fonte da instabilidade que existe quando se fala da definição sobre o que é o continente europeu.

O peso histórico do continente europeu é inegável: foi uma verdadeira epifania para a construção do mundo ocidental o papel da Revolução Francesa e da Revolução Industrial, o que Hobsbawm nomeou de “Dupla Revolução”. Além dessas revoluções, boa parte do planeta foi moldado pela Europa na medida em que os impérios ultramarinos de Portugal, Espanha, França e Grã-Bretanha estabeleceram o comando de regiões que, por séculos, estiveram sob sua tutela, incorporando nessas regiões do “novo mundo” suas instituições e costumes¹. Portanto, entender as tentativas de unificação da Europa é compreender o modo com que um continente com uma vasta história lida com as marchas e contramarchas da história.

De acordo com Accetto (2016), quatro fatores formam a identidade cultural dos Estados europeus: o direito romano², a organização do poder político ao redor de uma autoridade imperial, o cristianismo e o latim, além de um quinto traço constitutivo já mencionado anteriormente, o ímpeto imperialista de expansão e colonização. Em contraponto a essa visão, Anthony Pagden (2002) lembra dos elementos que constituem pontos de divergência, sob um ponto de vista histórico: a separação religiosa simbolizada pela existência de católicos e protestantes e a divisão entre um norte industrializado, capitalista e em sua quase totalidade republicano contrastando com um sul agrícola, semifeudal. Ainda que reconheça essas diferenças, o autor tende a ser positivo com uma perspectiva de integração ao afirmar que tais

¹ “From the sixteenth century until the first decades of the twentieth, European overseas expansion and European imperialism were broadly conceived in terms of the triumph, not merely of one ethnic group over another, but of one political system, belief, and (crucially) one vision of the world over all others” (PADGEN, 2002, p. 10).

² O Direito Romano como fonte de autoridade que influenciou a formação dos sistemas jurídicos nacionais ao redor do continente tem sua exceção na figura do *ius commune* da Inglaterra (ACCETTO, p. 20).

divergências estão dando lugar a um novo senso de Europa, ainda que tal câmbio seja lento e incerto.

Historicamente, pode-se argumentar que, embora as formas de governo adotadas ao longo dos séculos tenham sido distintas, os europeus sempre possuíram objetivos políticos similares (PADGEN, 2002). Em adendo, “*all of the governments have subscribed to the idea that freedom of individual choice and protection by a universal system of law was the necessary condition for what the Greeks defined as ‘the good life’*” (PADGEN, 2002, p. 4). Em outros termos, é possível dizer que, ainda que sob a tutela de monarcas, dois princípios elementares são presentes no ideário europeu³: a liberdade pessoal, no sentido de ninguém ser propriedade pessoal de outro ser humano sempre foi uma premissa; e as leis que regiam as relações humanas eram influenciadas por uma ordem legal superior, emanada de Deus – ainda que derivado de Deus, o poder era exercido pelo monarca através de um contrato com as pessoas.

Dada a instabilidade do “direito divino”, faz-se importante dizer que, ainda de acordo com Padgen, traços republicanos sempre estiveram presentes na Europa moderna. A crença em um Estado constitucional, calcado na representação e no sufrágio universal, é uma variável determinante na vida política europeia (Padgen, 2002), entretanto, a possibilidade de existência de qualquer estrutura federal foi fundamentada no pressuposto de práticas políticas partilhadas pelos Estados membros. Na visão de Kant, esse ideário era representado pela noção de “república representativa” – para o autor, a fidedigna “constituição cosmopolita” se tornaria possível apenas quando a totalidade das sociedades fossem regidas por governos republicanos e representativos (Padgen, 2002).

Ainda, cabe delinear a evolução história da ideia de que uma Europa unida é um fator importante para o equilíbrio de todo o mundo. Momento paradigmático foi o Tratado de Vestefália (1648), que estabeleceu uma balança de poder em uma Europa regida por diferentes Estados nacionais. No contexto do Congresso de Viena (1815), após a era Napoleônica perturbar o equilíbrio existente, uma nova arquitetura continental foi requerida, a fim de preservar a paz através de um consenso que ficou conhecido como “Concerto Europeu”⁴.

³ Vale lembrar que tais princípios elementares foram a base da Revolução Francesa, irrupção que modificou a ideia e a prática de poder no continente.

⁴ “*One of the objectives of the projects to unify Europe that emerged in the post-Napoleonic era was to undo the deleterious effect of Westphalia while preserving the peace that a “Europe of Treaties” had been able to achieve, if only precariously*” (PADGEN, 2002, p. 13).

Já no século XX, no contexto do pós-guerra⁵, uma Europa unida era sinônimo de segurança para o “mundo livre, democrático”, pois, ao agir como bloco, todo o continente saíria fortalecido diante da ameaça soviética⁶. Acerca dessa construção de uma “comunidade de segurança”, cabe um paralelo com a própria formação do moderno Estado-nação: este emergiu em um momento caracterizado por uma crescente necessidade de estruturar um conjunto de segurança após os conflitos confessionais que se arrastaram pela Europa no período de 1562 – 1648, isto é: ao impor limites e consolidar as soberanias nacionais, o continente estaria mais seguro (Padgen, 2002).

Em consonância com a criação desse “complexo de segurança”, o período pós-guerra foi o momento em que o Estado de Bem-Estar Social passou a figurar nos planos governamentais como uma verdadeira política de Estado⁷, ou seja: “*Social policies were conceived as the modern basis of a new contract: to civil and political rights, western democracies were compelled to add social rights*” (RHODES, MÉNY, 1998, p. 4). Gosta Esping-Andersen compreende o estudo do *Welfare State* no sentido de compreensão de um novo evento na história das sociedades capitalistas (Gosta Esping-Andersen, 1990)⁸.

A institucionalização do *Welfare State* está muito relacionada a “era de ouro” do desenvolvimento econômico capitalista, baseado em uma lógica econômica keynesiana – Gosta Esping-Andersen (1990) traça um paralelo entre a emergência das políticas de bem-estar, o pleno-emprego keynesiano e as classes sociais: na visão do autor, a gênese do pleno emprego keynesiano, em consonância com o *Welfare State* de inspiração social democrática são faces do mesmo fenômeno, notadamente, da capacidade do movimento da classe trabalhadora de forjar uma aliança política com organizações agrícolas. Beáta Farkas, revisitando os escritos de Shonfield, lembra das mudanças institucionais mais significativas nos Estados europeus ocidentais desse contexto: vasta intervenção estatal na forma de supervisão do setor bancário, estabelecendo companhias estatais, erguendo o Estado de Bem-Estar Social, “domesticando” a competição no setor privado, fortalecendo pesquisa e desenvolvimento, ou seja, todas essas medidas são demonstrações do investimento estatal em um plano econômico nacional de longo

⁵ Cabe lembrar que no pós-guerra houve o fortalecimento da classe trabalhista em diversos países, em adendo, a reconstrução do continente europeu foi fase de crescimento vertiginoso das economias europeias – tudo isso em paralelo com uma solidificação da capacidade administrativa dos governos (HANNESSON, 2015).

⁶ “*When the European Economic Community was created in 1958, it also sought to establish peace, and a security against Europe’s all-too-obvious tendencies toward illiberal politics, through a commercial union*” (PADGEN, 2002, p. 18).

⁷ “*welfare states are not just a Polanyian ‘protective reaction’ against modern capitalism. They are a fundamental part of modern capitalism*” (PIERSON, 2001, p. 5).

⁸ “*What once were night-watchman states, law-and-order states, militarist states, or even repressive organs of totalitarian rule, are now institutions predominantly preoccupied with the production and distribution of social well-being*” (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 1).

prazo (Farkas, 2016). Entretanto, a ideia de assegurar um denominador mínimo de segurança social tem suas bases estabelecidas ainda do século XIX. Bismarck⁹, grande expoente político do final desta década, ansiava, por exemplo,

He [Bismarck] wanted the state, however, to be actively involved in the financing and administering of the insurance schemes which he proposed and he defended the introduction of these schemes - against both right-wing and left-wing opposition - in terms of 'the positive advancement of the welfare of the working classes' (BRIGGS, 2006, pp. 20 – 21).

Ou seja, no âmago de sua criação, o Estado de Bem-Estar Social foi edificado tendo em vista que era necessária a existência de uma forma de regular as relações sociais em sociedades contemporâneas capitalistas, provendo garantias e direitos aos cidadãos dos Estados membros. Pierre Pestieau (2006) entende o *Welfare State* como

number of programs through which the government pursues the goal of social protection on behalf of citizens against certain categories of risk, of social assistance for the needy, and of encouraging the consumption of certain services such as education, housing and child care [...] These programs were introduced to meet certain objectives, the two most important being to relieve poverty and to provide a sense of security to all (PESTIEAU, 2006, p. 4).

Em adendo, Pestieau (2006) nos recorda que assistência e segurança não são as únicas finalidades do Estado de Bem-Estar, na medida em que alguns programas geram repercussões no crescimento e na estabilização macroeconômica. Tais objetivos podem ser delegados para outros organismos que não sejam o Estado, ou seja: a seguridade pode ser oferecida através do mercado, ainda, esta e a assistência podem ser transferidas aos cidadãos por meio da família e do setor sem fins lucrativos. Em adição a essa ideia, o autor ainda justifica a existência do *Welfare State* tendo em vista a presença das falhas de mercado, tais como informação imperfeita, bens públicos, externalidades e competição imperfeita. Entretanto, a existência em si dessas falhas não é requisito suficiente para a intervenção governamental – tem de se observar se a correção não será mais custosa que a persistência da falha, em adição, há de se atentar para se a redistribuição não leva a cabo uma perda de custo de eficiência muito dispendiosa (Pestieau, 2006). Acerca da importância dos mercados, Gosta Esping-Andersen (1990) advoga em defesa dessa estrutura: para o autor, não há como pensar em *Welfare State* sem o identificar com a localização de atividades em relação ao setor não-estatal, pois é uma ilusão pensar que os mercados e o governo são naturalmente preparados para desenvolver as políticas de bem-

⁹ Hannesson (2015) lembra que, no momento em que Bismarck instituiu pensões por idade e invalidez na década de 1880, ele o fez para enfraquecer o movimento socialista, assim como visando ensinar uma espécie de consciência coletiva nacional – nessa perspectiva, quanto mais o Estado fizesse para os indivíduos, maior seria sua legitimidade.

estar – no lugar disso, mercados são criados politicamente e integram parte do regime de bem-estar: “*The welfare state cannot be understood just in terms of the rights it grants. We must also take into account how state activities are interlocked with the market's and the family's role in social provision*” (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 21).

Não obstante, ainda que a União Econômica e Monetária (UEM) preze pela convergência macroeconômica dos países envolvidos, os Estados membros da União Europeia são muito distintos entre si – daí a impossibilidade da existência de um “Estado de Bem-Estar Social Europeu”. Exacerbada na Crise da Dívida Europeia, as diferentes estruturas econômicas dos Estados do continente europeu inviabilizam uma integração no que tange a direitos sociais. Em consonância com essa visão, Gosta Esping-Andersen (1990) entende que a causa da diversidade dos modelos de Estado de Bem-Estar Social tem como base as diferenças nas estruturas de coalizão política de classe e a histórica tradição de institucionalização de regime.

Dadas essas diferenças, ao redor do continente existem diferentes Estados de Bem-Estar Sociais. Em sua obra seminal, Esping-Andersen (1990) distingue os três tipos de regimes de Estado de Bem-Estar Social tendo como base características como organização, estratificação e integração social: o primeiro deles é o Estado de Bem-Estar Social liberal, caracterizado por prover suporte de tipo *means-tested*, modestas transferências universais, sendo os critérios de elegibilidade estreitos. Neste modelo, o Estado encoraja o mercado, seja de forma ativa, ao subsidiar modelos de bem-estar privados, ou de forma passiva, provendo o mínimo necessário, por exemplo – vale lembrar que esses modelos são encontrados na Austrália, no Canadá e nos Estados Unidos e, no que se refere a descomodificação (*decommodification*¹⁰), Esping-Andersen acredita que este modelo eclipsa os efeitos desta. Um segundo gênero de regime emergiu em localidades em que a tradição histórica estatal-corporativista se converteu para receptionar uma estrutura de classe “pós-industrial”, dando origem ao conservador Estado de Bem-Estar Social corporativista, sendo caracterizado pela manutenção de status diferenciais, tendo os direitos atrelados a classe e status. O mercado é um fornecedor de benefícios de bem-estar, a seguridade social não é estendida as esposas que não exercem trabalho remunerado e os benefícios familiares oferecem suporte a maternidade. Esse segundo regime se faz presente na França, Áustria, Itália e Alemanha. No último regime, nomeado de “social democrático” são características marcantes o princípio da universalidade e da descomodificação – neste, o

¹⁰ “*De-commodification occurs when a service is rendered as a matter of right, and when a person can maintain a livelihood without reliance on the market. The mere presence of social assistance or insurance may not necessarily bring about significant de-commodification if they do not substantially emancipate individuals from market dependence*” (ESPING-ANDERSEN, 1990, pp. 21 – 22).

Welfare State é tido não apenas como um meio de promover um denominador comum mínimo, mas sim de promover a igualdade em patamares elevados. O autor estabelece um paralelo entre o modelo social-democrático e a solidariedade:

manual workers come to enjoy rights identical to those of salaried white-collar employees or civil servants; all strata are incorporated under one universal insurance system, yet benefits are graduated according to accustomed earnings. This model crowds out the market, and consequently constructs an essentially universal solidarity in favor of the welfare state. All benefit; all are dependent; and all will presumably feel obliged to pay (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 28).

Já Pestieau (2006) usa como parâmetro para diferenciar os regimes de bem-estar, entre outros aspectos, a fonte de receita – nesse sentido, figuram como origem do financiamento a receita fiscal, vinda de impostos diretos e indiretos; as contribuições de seguridade social trabalhistas; as taxas especiais; os honorários para bens públicos e serviços e despesas fiscais. Ainda, a distinção pode ser feita levando em consideração a taxonomia da proteção social: alguns benefícios consideram o estado financeiro do indivíduo para determinar a elegibilidade deste para a assistência pública (*means-tested benefits*)¹¹, existem ainda duas fórmulas que fogem a essa regra, sendo caracterizados como “benefícios categóricos” (*categorical benefits*), que são pagos a todos que se encontrem em um certame específico – a primeira classe desses benefícios são aqueles uniformes, ou seja, que não possuem relação a contribuições passadas e provem benefícios iguais, como acesso à saúde para todos, por exemplo (*universalistic programs*). O segundo benefício categórico são os benefícios relacionados a ganhos (*earnings-related benefits*), sendo estes programas que dependem de renda ou contribuições passadas (Pestieau, 2006). O autor conclui que todos os países europeus utilizam políticas de todos os gêneros, o que os difere é a forma com que a combinação é feita¹².

Uma maneira adicional de fazer a diferenciação entre os Estados de Bem-Estar Sociais é feita por Purton (1996), resgatada por Pestieau (2006): os sistemas Bismarckiano e Beveridgeano (*Bismarckian and Beveridgean systems*):

In the first, contributions through employment generate entitlement to benefits, and benefits are closely linked to occupations and income. The Beveridgean system, on the other hand, ensures that all individuals belonging to some category are entitled to a basic level of income at a flat rate and independent of income [...] Beveridge had

¹¹ “To receive a means-tested benefit, a family has to show that its income—its means—falls below a certain level. Welfare compensations such as the RMI (Revenu Minimum d’Insertion) in France, the Minimex in Belgium or the Supplementary Benefit in the UK are typical means-tested transfers paid to those with low incomes and not working” (PESTIEAU, 2006, p. 38).

¹² “As different systems have developed within the national context mostly after 1945, it is difficult to generalize about a ‘European model’ of the welfare state. This diversity [...] is reflected in the scale of expenditures for social protection systems, the division of expenditures among programs, the structure and design of benefits, the organization and the sources of financing” (PESTIEAU, 2006, p. 21).

originally argued that everyone should pay the same contribution and receive the same benefit. Bismarck, on the other hand, was in favor of an earnings-related benefit scheme, but without assistance features (PURTON, 1996 apud PESTIEAU, 2006, pp. 40 – 41).

Ainda que seja errôneo se referir a um “Estado de Bem-Estar Social Europeu”¹³, similaridades podem ser traçadas, tais como os direitos de barganha coletiva nos sindicatos, sistemas extensivos de proteção a força de trabalho e políticas redistributivas (RHODES, MÉNY, 1998). Em adendo, Pestieau coloca que:

Unquestionably, the welfare state is a fundamental and distinguishing feature of the European social model. Social cohesion, which is the basis and the outcome of the welfare state, is an objective of European Union member states as much now as it was in 1945, when the welfare state began (PESTIEAU, 2006, p. 1).

A noção de cidadania europeia anunciada nos tratados se relaciona diretamente com as políticas de bem-estar: nesse sentido, vale lembrar que “*social citizenship constitutes the core idea of a welfare state*” (MARSHALL, 1950, apud ESPING- ANDERSEN, 1990, p. 21). O Tratado de Maastricht (1992), em seu artigo B, cita entre os objetivos da União o “reforço da coesão econômica e social”, o “reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados membros, mediante a instituição de uma cidadania da União”. No artigo C, há a previsão de que:

A União assegurará, em especial, a coerência do conjunto da sua ação externa no âmbito das políticas por si adoptadas em matéria de relações externas, de segurança, de economia e de desenvolvimento (TRATADO da União Europeia, 1992, p. 191/4).

No artigo F, há o prognóstico de que a integração regional respeitará as identidades nacionais dos países-membros, nos quais os sistemas de governo são baseados em princípios democráticos. No título 2, mais especificamente no artigo G, há importante anúncio acerca da missão da União:

A Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum e de uma União Econômica e Monetária [...], promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das atividades econômicas, um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente, um *alto grau de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de emprego e de proteção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão econômica e social e a solidariedade entre os Estados-membros* (TRATADO da União Europeia, 1992, p. 191/5, grifo nosso).

¹³ As políticas sociais que integram o Estado de Bem-Estar Social são de competência dos Estados membros da União, e, sobre isso, Rhodes e Mény lembram que “*the resistance of nation-states to the transfer of social policy authority to the EU is not based just on ideological antagonism towards a federal system but on the strong existing links between social policy development and political legitimacy*” (RHODES, MÉNY, 1998, p. 16).

O mesmo tratado, em seu artigo 3º-B, legitima o cenário de intervenção em um tema que não seja de competência de Bruxelas: “a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados membros” (TRATADO da União Europeia, 1992, p. 191/6).

Outro documento integrante do direito comunitário é a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000), normativa que enuncia de forma direta a proteção aos direitos sociais. A Carta traz em seus títulos diversos assuntos que concernem ao dia-a-dia dos cidadãos europeus, tais como dignidade, liberdades, igualdade, solidariedade, cidadania e justiça, sendo que em seu artigo 14 há a previsão do direito à educação; o artigo 15 versa acerca da liberdade profissional e direito de trabalhar; no artigo 24, há o prenúncio acerca dos direitos das crianças, o artigo seguinte dispõe acerca dos direitos das pessoas idosas. O título IV trata acerca da solidariedade e, nesta parte, é clara a relação das disposições com os objetivos do *Welfare State*: o artigo 33 trata da vida familiar em consonância com a vida profissional, e relata que, objetivando a conciliação entre essas esferas de vida, todos os indivíduos possuem direito a proteção contra a perda de emprego em decorrência da maternidade, assim como há o direito a uma licença–maternidade paga e um afastamento parental quando houver o nascimento ou a adoção de um filho. O artigo 35 discorre acerca da proteção à saúde, e, por fim, o artigo 34 versa sobre a segurança social e a assistência social, tendo conteúdo chave para o entendimento das prerrogativas da União sobre o Estado de Bem-Estar Social:

1. A União reconhece e respeita o *direito de acesso às prestações de segurança social e aos serviços sociais que concedem proteção em casos como a maternidade, doença, acidentes de trabalho, dependência ou velhice, bem como em caso de perda de emprego*, de acordo com o direito da União e com as legislações e práticas nacionais.
2. *Todas as pessoas que residam e se desloquem legalmente no interior da União têm direito às prestações de segurança social e às regalias sociais nos termos do direito da União e das legislações e práticas nacionais.*
3. A fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o *direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes*, de acordo com o direito da União e com as legislações e práticas nacionais (CARTA dos Direitos Fundamentais, 2000, p. 326/402, grifo nosso).

Há um problema latente: enquanto nos tratados constitutivos citados a noção de solidariedade é vista como pilar da União Europeia, é cada vez mais claro que:

The solidarity principle which was extended at the territorial level as one more way of reinforcing social bonds (both nationally and Europe-wide) is more and more considered as an obsolete, costly and inefficient way of guaranteeing prosperity (RHODES, MÉNY, 1998, p. 14).

Assim, as disposições sociais europeias se encontram pressionadas – de um lado, as normativas da União clamam por um sentido de integração baseada em valores comuns, um patrimônio moral, de outro, as forças externas coagem a autonomia europeia, independência necessária para estabelecer suas políticas monetária e fiscais, por exemplo. Uma dessas forças externas, sem sombra de dúvida, é o fenômeno que conhecemos por globalização, em adendo, pode-se considerar como uma outra força externa a convergência macroeconômica requerida pela União Econômica e Monetária (UEM)¹⁴. As seções subsequentes serão destinadas ao entendimento do impacto desses estímulos exógenos na tessitura social da União Europeia.

O *Welfare State* e a Globalização

Acerca da relação entre o Estado de Bem-Estar Social e a globalização¹⁵, podemos dizer que não há um consenso sobre em que medida – e se, na verdade – a globalização é um agente constrangedor do espaço de manobra dos Estados membros: há quem defenda que, por exemplo, *“What seems to be increasingly clear is that the different welfare state regimes generate different contradictions and face different problems at a time when the external constraints and pressures deriving from globalization are the same”* (RHODES, MÉNY, 1998, p.7). Os autores prosseguem seu estudo e, tendo como perspectiva de análise a existência de um “contrato social” no continente europeu, observam que *“the persistence over time of a social contract that is proving inadequate for facing the problems of the day* (RHODES, MÉNY, 1998, p.8), em adendo, *“in the absence of a strong European industrial relations system and social dimension, the collapse of corporatist structures alongside the fragmentation of labour markets is inevitable”* (RHODES in RHODES, MÉNY, 1998, p. 178).

O autor ainda argumenta que as transformações no capitalismo internacional estão minando a capacidade das nações de controlar seu espaço econômico e que tal conversão tem gerado mudanças na balança de poder em assuntos nacionais, fazendo tal balança pender para o lado do capital, no entanto, essa perda de poder por parte dos Estados não significa perda de

¹⁴ De início, vale ressaltar que a criação da UEM estava baseada na ideia de que a integração econômica geraria prosperidade e aumento da solidariedade política, em adendo, ajudaria a dar credibilidade ao bloco para que este reforçasse sua capacidade em se posicionar com uma única voz no mundo (KINSELLA, 2018).

¹⁵ Nesse trabalho, tal nomenclatura se refere ao incremento dos fluxos econômicos internacionais, baseados no aumento da interdependência e da passagem de um modo de produção para um seguinte: *“the Fordist production system in the economies of Western Europe, North America, and Japan was converted into flexible production systems. While the former was based on the production of highly standardised goods exploiting economies of scale, for which specialised machines and semi-skilled labour were used mainly, in the latter, various types of flexible production systems offer a wide range of products adapted to various consumer needs, and skilled workers can be moved between various jobs within the company”* (FARKAS, 2016, p. 33).

controle ou uma convergência de caráter “neoliberal”. Nesse sentido, reformar regulações no campo trabalhista e recompor as políticas de bem-estar deve pressupor, em muitos Estados membros, uma busca por um novo tipo de “corporativismo”, em vez de seu abandono. Por fim, Rhodes ainda elucida que instituições diferentes são adequadas para distintos modelos de relacionamento mercado-firmas, por isso, uma próspera adequação (que levaria a criação de pactos sociais orientados para a produtividade) do ambiente econômico deveria:

involve the negotiated adjustment and restructuring of labour market regulation and labour-market-linked welfare programmes, especially pensions funding and entitlements and social security arrangement, while also aiming to achieve, to some extent, two of the more traditional objectives of 'social corporatism' - macroeconomic stability and higher levels of employment (RHODES in RHODES, MÉNY, 1998, p. 183).

Em um artigo de 2004, Genschel elucida a existência de três escolas de pensamento no que concerne a relação entre globalização e *Welfare State*. Em ordem cronológica, a primeira escola a vir à tona é a escola globalista, cujo argumento é o de que a internacionalização dos fluxos econômicos é uma verdadeira mudança na economia capitalista, câmbio que ameaça o Estado de Bem-Estar tal como conhecido, ou seja, essa escola reconhece que a globalização subordina as políticas de bem-estar aos constrangimentos do mercado advindos da competição internacional e que, portanto, há como resultado final desse emaranho o questionamento da viabilidade e efetividade do *Welfare State*. Apesar de sua popularidade, no meio da década de 1990 a escola passou a receber críticas, no contexto de emergência da segunda escola, composta por céticos da globalização: como o nome anuncia, os integrantes dessa escola negam que a globalização de fato impacta de forma considerável o Estado de Bem-Estar Social – estes estudiosos se apoiam na percepção de que não há razão teórica, tampouco empírica para afirmar que um incremento dos fluxos econômicos internacionais ocasiona, na chave da interdependência, uma coibição na autonomia nacional, em suma, os céticos da globalização defendem que o arcabouço de proteção social não ficou mais estreito. Essa visão cética origina a seguinte problemática: por que o *Welfare State* tem estado cercado de dúvida acerca de sua efetividade nas últimas duas décadas? Se não é culpa da globalização, então de quem é?

A terceira escola possui uma resposta a essa pergunta: a escola revisionista acredita que os problemas do Estado de Bem-Estar são, em grande medida, questões relacionadas a própria estrutura sobre a qual o *Welfare State* está embasado – a globalização não é a causa desses impasses, mas sim uma das consequências e parte da solução. Os revisionistas argumentam que os mercados internacionais, ao possuírem caráter disciplinador, podem ser importantes ferramentas na ajuda aos governos no que se refere ao monitoramento dos vícios da estrutura

das políticas de bem-estar, contribuindo no sentido de salvar o Estado de Bem-Estar de suas próprias debilidades. Genschel conclui que não há escola que esteja certa, “*perhaps the effects of globalisation do not follow a single, time- and space-invariant logic across all welfare states*”, em adendo, nota uma mudança fundamental: “*the globalisation debate is entering a new, post-heroic phase. Globalisation as a phenomenological and causal whole is being deconstructed*” (GENSCHEL, 2004, pp. 16 e 17).

Pierson (2001) cita o estudo de Herman Schwartz, no qual há a percepção de que o embate da globalização com o Estado de Bem-Estar Social é mal-entendido – Schwartz encontra pouca evidência de causalidade entre as variáveis, e, quando encontra tais evidências, estas sugerem um impacto moderado da globalização nos arranjos de bem-estar nacionais. No entanto, uma face da globalização tem sido evidente: uma onda de pressão de desregulamentação que se origina na política econômica estadunidense, que ocasionou uma queda das formas de emprego nos setores atingidos em outros Estados. Pierson prossegue a análise do tema citando Iversen: este acredita que é estreitamento do setor manufatureiro, e não abertura econômica, o responsável pelo estímulo das políticas sociais compensatórias; em adendo, o autor não encontra amplas evidências de que as várias facetas da globalização são uma fonte de ameaça factível para o Estado de Bem-Estar Social dos dias atuais – Pierson e Iversen concordam que muitas das pressões que constroem o *Welfare State* são de forma equivocada atribuídas à globalização – na realidade, essas pressões possuem origem nas próprias democracias. Pierson, Schwartz e Iversen possuem um ponto de convergência: “*All the authors agree that domestic institutions remain crucial in mediating any effects emanating from the international economy*” (PIERSON in PIERSON, 2001, p. 3).

Em consonância com a visão de que instituições domésticas mediam os efeitos da globalização, Philip Manow (2001) argumenta que programas de proteção social de largo alcance dão impulso a competitividade internacional, podendo ser parte de uma vantagem institucional comparativa de uma dada economia – ou seja, a globalização não exerce somente pressões no que se refere ao campo fiscal dos Estados, mas também aumenta a relevância dos efeitos econômicos benéficos da política social. No que tange a reforma do *Welfare State*, o autor acredita que tal movimento coloca em evidência a relação entre os custos econômicos diretos e os benefícios econômicos indiretos de um certo regime de bem-estar.

Em “*Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States*”, Pierson (2001) observa que, em economias industriais avançadas, quatro modificações têm ocorrido – e estas possuem caráter paradigmático no que se refere à provisão de bem-estar social: a moderada

produtividade¹⁶, característica de sociedades que deixaram de ser manufatureiras e passaram a ser economias baseadas no setor de serviços; a gradual expansão, beirando a exaustão, das provisões governamentais; o envelhecimento da população e a conversão das famílias¹⁷ e seu consequente relacionamento com a empregabilidade. O autor argumenta que cada uma dessas transições exerce, de forma contínua, coações sobre o *Welfare State* dos Estados, em adendo, reconhece que a globalização não possui ligação aos três últimos pontos e sua relação com a primeira mudança é modesta: “*Globalization accompanied these transitions; it has undoubtedly accentuated and modified the pressures on welfare states in important respects. Yet it is these multiple transitions to post-industrialism that have made the real difference*” (PIERSON in PIERSON, 2001, p. 83). Apesar desses câmbios serem comuns nas sociedades com capitalismo desenvolvido, essas transformações geram pressões distintas, de acordo com o modelo de provisão social que os países adotam: exemplificando, tendo como base a diferenciação feita por Esping-Andersen (1990), Pierson cita que os Estado de Bem-Estar social democrático se defronta com sobrecarga fiscal, regimes democráticos cristãos lutam veementemente contra desemprego, enquanto os de tipo liberal possuem a desigualdade salarial e as ascendentes taxas de pobreza como seus maiores problemas.

Em contraste a essa visão, Maurizio Ferrera (1998) acredita que os desafios ao Estado de Bem-Estar Social são de natureza endógena e exógena, sendo a pressão exógena exercida pela “globalização dos mercados”. Uma vez que tais constrangimentos são comuns aos Estados membros de forma geral, Ferrera acredita que é razoável esperar que as respostas também sejam delineadas a nível comunitário, ainda, o autor lembra que o processo de integração no continente europeu criou desafios convergentes para os arranjos de bem-estar nacionais e promoveu a adoção de medidas de coação para todos os países.

Colin Hay (2006) também crê na percepção de que a abertura das economias europeias gerou efeitos na arquitetura do Estado e Bem-Estar Social. Consequentemente, na visão do autor, se deu na Europa um processo de encolhimento e reforma do *Welfare State*, câmbios que se originaram na percepção da “corrosão competitiva” que os gastos sociais gerariam, em um

¹⁶ A moderada produtividade constrange o aumento de salários e remunerações, contribuições das quais as políticas de provisão social dependem de forma contundente para seu financiamento.

¹⁷ Com o termo “conversão das famílias”, entende-se a ascensão da participação feminina no mercado de trabalho, as taxas de fertilidade cada vez mais baixas e o fenômeno ascendente de famílias compostas por mães ou pais solteiros, além da propensão de adultos solteiros e idosos de viverem sozinhos: “*These transformations have led to strains on welfare states designed for a traditional ‘male breadwinner’ household structure of intact (or even extended) families, with men acting as wage earners and women providing a variety of non-market services, including child care and elder care within the household*” (PIERSON in PIERSON, 2001, p. 94).

contexto em que as qualidades advindas do incremento de competitividade (impulso que foi gerado pela proteção social) estavam cada vez mais nítidas.

Acerca da integração econômica e monetária do continente, Pierson (2001) defende que se tornou costumeiro associar as implicações de se “manter as contas em dia” à existência da UEM, no entanto, tal pressão existiria, ainda que não existisse tal união econômica. Rhodes (1998) interpreta a criação de um mercado único, em consonância com o movimento em direção à UEM, como agentes que exercem coação no que se refere a competição de custos salariais, dada a complexidade de se provocar uma desvalorização competitiva.

Sapir (2005), ao observar o impacto da globalização no continente europeu, defende três premissas em relação ao assunto: a primeira delas é reformar o mercado de trabalho e as políticas sociais, tendo em vista que a economia global do presente século é formada por mudanças aceleradas, que criam oportunidades e ameaças – nesse sentido, o maior desafio da integração europeia é se tornar flexível a fim de lidar com tais oportunidades e ameaças de forma adequada, e isso só se torna possível quando se fala de reformas nas políticas sociais e trabalhistas. A segunda premissa é uma ideia já anunciada anteriormente, que diz respeito a inviabilidade de um “modelo social Europeu”, dada a existência de distintas características e performances em termos de igualdade e eficiência, em adendo, Sapir defende a reforma de modelos que não são sustentáveis. Por último, a última noção do autor concernente ao tema é a de que, ainda que políticas sociais e de mercado de trabalho sejam competência dos Estados membros, existem vantagens em coordenar reformas com outras mudanças requeridas, em especial para os membros na Zona do Euro – uma estratégia em dois níveis (*two-handed*¹⁸), cuja maneira de agir harmonize reformas a nível comunitário e nacional seria o mais adequado.

Acerca da performance econômica da União Europeia, Sapir (2005) lembra de diretivas lançadas pela União no que se refere a política econômica, ou seja, havia o reconhecimento da necessidade de fortalecer a performance econômica europeia tendo em vista o cenário da globalização¹⁹: entre essas diretivas, pode-se citar o Programa Mercado Único, cujo objetivo era dar dinamismo ao ambiente de negócios europeu, ajustando-o ao novo contexto mundial; em adendo, Sapir argumenta que a estabilidade macroeconômica do mercado único pode ser

¹⁸ “*two-handed strategy* combining product and capital market reform at the EU level with labour market and social policy reform at the national level would be superior to a strategy seeking to reform national labour market and social policies alone” (SAPIR, 2005, p. 14).

¹⁹ Em consonância com essa perspectiva, “*To succeed in the global economy, Europe depends on more effective European policy making with better democratic legitimation. But it depends equally on the autonomous problem-solving capacities of national and subnational polities*” (SCHARPF in RHODES, MÉNY, 1998, p. 174).

vista como parte da transição europeia que possuía como fim dar resposta aos desafios da globalização²⁰. No entanto, na visão do autor, tais renovações não foram bem-sucedidas:

Yet these important institutional achievements seem to have failed to generate greater economic dynamism. On the contrary, Europe's economic performance has steadily declined, its potential growth falling by nearly one full percentage point during the past 25 years (SAPIR, 2005, p. 4).

Sapir segue sua análise argumentando que um dos motivos pelos quais o continente europeu enfrenta o problema da fraca performance é devido a velocidade e intensidade de seus empreendimentos institucionais, sendo estes não suficientes quando comparados com a velocidade e pujança da globalização; em adendo, um outro motivo que pode ser citado para justificar a debilidade da economia europeia é o de que as mudanças no plano europeu não foram acompanhadas por câmbios necessários a nível nacional. Em suma, Sapir conclui que os constrangimentos no contexto da globalização se transformam em oportunidades ou ameaças de acordo com a atuação dos atores europeus.

Ao longo de sua história, a União Europeia recebeu diversas críticas no que tange a sua “governança difusa”, isto é, as instituições europeias, devido ao seu caráter supranacional, pautaram os rumos da integração do continente acerca de diversos assuntos, levando a problemáticas como a da existência de um déficit democrático na União. No entanto, em um mundo globalizado, os Estados membros recebem mais do que esse constrangimento regional – isso ficou claro quando houve interferência do Fundo Monetário Internacional (FMI) na Crise do Euro. Segundo Henning (2017), tal intervenção é característica do momento histórico presente:

The decision to include the IMF in the response to the euro crisis is an example of an entrenched and growing phenomenon in international relations: contemporary global problems are now the focus of sets of overlapping and intersecting institutions that have been created at the multilateral, regional, and bilateral levels (HENNING, 2017, p. 2).

A Crise de 2008 no contexto europeu: A Crise da Dívida Europeia

A Crise Bancária e da Dívida Europeia (ou Crise da Dívida) será a nomenclatura utilizada neste trabalho para se referir ao advento das dificuldades econômicas vivenciadas por alguns países da Zona do Euro durante o período em questão deste estudo, 2008 a 2013. Aqui,

²⁰ Nesse sentido, vale lembrar que a Agenda de Lisboa detinha importantes considerações acerca do assunto: “*The Lisbon Agenda can be viewed as an attempt to solve this “coordination failure” between EU and national reforms. Its main objective is to speed up productivity growth by removing barriers in product and markets (mostly at the EU level, through the Single Market Program), and to ensure that labour is used more efficiently by reforming labour markets and social policies (at national level)*” (SAPIR, 2005, p. 13).

cabe uma breve retrospectiva ao pilar econômico da União Europeia, prerrogativa que ganhou fôlego após a instituição do Tratado de Maastricht²¹ – a União Econômica e Monetária, além da instituição da moeda única, requeria que os Estados membros cedessem à Bruxelas sua autonomia monetária e, de certa forma, sua soberania fiscal, uma vez que a taxa de juros nominal passou a ser estabelecida pelo Banco Central Europeu (BCE), por exemplo.

Marelli e Signorelli (2017) notaram que, já nos momentos iniciais da introdução do euro, países que passavam por um crescimento acelerado (Irlanda, Grécia e Espanha) possuíam altas taxas de inflação, sendo a primeira consequência imediata de se ter uma moeda comum, atrelada a uma taxa de câmbio fixa, o efeito de que países com inflação alta teriam uma perda de competitividade – essa repercussão traria reflexos negativos para a própria moeda comum e para todo o balanço macroeconômico, no geral. Um segundo efeito é o de que, na existência da taxa de juros nominal fixada pelo BCE, as taxas de juros reais em países com inflação alta são menores, levando a maiores investimentos, o que inexoravelmente mantém o crescimento econômico – os autores lembram que a “bolha” característica da Crise de 2008 foi favorecida por tal conjuntura macroeconômica, ou seja, pelas baixas taxas de juros reais em um contexto de crescimento do PIB. Em suma, os efeitos macroeconômicos da adoção do euro foram severos – a Crise da Dívida foi a demonstração clara das falhas que tal integração possuía²²:

When ‘external’ factors came into play, such as market ‘spill-over’ from the US Subprime Crisis, an already precarious intra- European economic template became deeply exposed [...] it is now clear that deficiencies in the infrastructure and environment of the Eurozone were at least a contributory factor exacerbating the impact of their own national debt crises (KINSELLA, M; KINSELLA, R, 2018, pp. 59 – 60).

Hinarejos (2015) observa que, no que se refere a tessitura econômica da União, a integração dessa área sofreu câmbios em três direções: primeiramente, as regras fiscais numéricas²³ se tornaram mais fortes; em segundo lugar, pode-se dizer que a coordenação de

²¹ Crespy e Menz (2015) notam que a década de 1990 tem sido considerada a Era de Ouro da ideia de uma “Europa Social”, na medida em que, nesse período, houve a introdução do diálogo social europeu e do Protocolo Social (este, no seio do Tratado de Maastricht), além da emergência de diretivas regulando as condições trabalhistas no Mercado Único, e, quando a regulação entrou em marcha lenta no fim dessa década, formas de coordenação menos incisivas e novos meios de se fazer a governança foram colocadas a cabo, como o Método Aberto de Coordenação, tendo em vista fortalecer a convergência política. Por “Europa Social”, os autores se referem a provisão, a nível europeu, de medidas redistributivas e de re-regulação que visam aperfeiçoar as condições materiais dos cidadãos europeus e conter as consequências negativas advindas das práticas capitalistas de mercado.

²² *The European Debt Crisis did not emerge ex nihilo. It reflected serious weaknesses in fiscal policy as well as irresponsible banking practices, including excessive credit creation. At the same time, it was also an outcome of the Eurozone’s ontological peculiarity, where heteronomous economies and fiscal regimes assembled under a largely homogeneous monetary union (KINSELLA, M.; KINSELLA, R.; 2018, p. 60).*

²³ Por “regras fiscais numéricas, a autora refere-se ao “Six Pack” e ao “Two-Pack”, mecanismos que serão explicados ainda nessa seção. Sobre o fortalecimento dessas regras, Hinarejos (2015) afirma que um incremento

políticas econômicas e fiscais sob a UEM também se tornaram mais incisivas e, por último, a fronteira entre o *enforcement* das regras fiscais numéricas e o *enforcement* da coordenação política se tornou tênue, uma vez que ambos são conduzidos dentro da mesma estrutura de vigilância²⁴.

Além da UEM, foi criado em 1997 o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC, ou SGP, em inglês), mecanismo que complementou o ordenamento econômico inaugurado em Maastricht. O Pacto conta com o engajamento dos países em estabelecer um procedimento de vigilância orçamentária contínua, visando evitar déficits superiores a 3% do PIB, além de limitar o gasto governamental em até 60% do PIB – ou seja, o PEC pode ser interpretado como uma inovação que pretendia garantir que a UEM iria funcionar corretamente (PORTE, HEINS, 2016). Em adendo, cabe notar que, ao ter previsões sobre o gasto governamental, o Pacto se refere indiretamente as políticas de bem-estar social dos Estados membros.

Em relação a situação econômica do que se convencionou nomear de “PIIGS” – Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha, respectivamente –, vale notar que esses países compartilhavam características comuns, no entanto, as diferenças também se faziam presentes: no campo das similaridades, nota-se quem em todos esses Estados houve uma deterioração das contas governamentais, muito em razão dos déficits – uma diferença é que alguns países tinham essa situação mais grave que outros –, em adendo, todos esses Estados membros apresentavam problemas de ineficiência, baixa competitividade e produtividade, evasão fiscal e corrupção (MARELLI, SIGNORELLI, 2017).

Em relação as diferenças, deve-se lembrar que contas manipuladas só eram presentes na Grécia; antes da Crise, havia dívida pública significativa apenas na Grécia e na Itália, além de que os potenciais de crescimento dos países eram muito distintos: a Irlanda se destacava por deter dinamicidade e a Espanha também crescia em ritmo acelerado, graças ao setor de construção (em ambos os países); por fim, a dívida da esfera privada (empresas e famílias) era mais alta em alguns países (na Espanha, em Portugal e na Irlanda, o montante nesse campo era estimado em mais de 200% do PIB) e mais baixa em outros (menos de 100% na Grécia e Itália) (MARELLI, SIGNORELLI, 2017).

de legislação com caráter vinculante da União foi adotado para impor mais limitações numéricas específicas para os Estados membros, e para criar um mecanismo de *enforcement* mais eficaz.

²⁴ “As a result of the new surveillance framework, the Commission now produces relatively detailed recommendations for Member States on how to achieve the objectives set in the fiscal rules; this may at times blur the line between numerical fiscal rules and the necessary policy choices to be made in order to comply with those rules. Such fiscal rules have also been strengthened through the adoption of an international treaty, the Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG)” (HINAREJOS, 2015, p. 70).

No que tange ao gerenciamento da crise, entre as instituições criadas a fim de evitar que toda a Zona do Euro entrasse em crise em um efeito dominó graças a debilidade econômica de certos países (notadamente do sul europeu)²⁵, uma das mais populares foi o conglomerado composto pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia, nomeado de “*Troika*” – inicialmente, se faz importante elucidar que tais instituições possuem horizontes de apreciação muito distintos: o BCE possui obrigações em relação a Zona do Euro, a Comissão é responsável pela União Europeia em geral e o FMI visa a estabilidade financeira em todo o mundo, uma vez que seus membros estão espalhados pelos diferentes lugares do mundo. Ou seja, essas instituições formadoras da *Troika* possuem mandados e finalidades que, enquanto compartilhadas parcialmente, são distintas em alguns aspectos: elas são diferentes quando consideramos o montante de financiamento que elas podem disponibilizar, a tolerância para ambiguidade no suporte à dívida e o controle no que se refere a alavancas que certificam o reembolso (Henning, 2017).

Kinsella (2018) caracterizam o *modus operandi* de tal instituição como “*Troikanomics*” (do grego, “*nomics*” significa “lei do(a)”), tendo tal conceito o significado de que a *Troika* é uma “lei em si mesma”, em suas características operacionais e fundacionais. Ao existir à parte do arcabouço institucional da União, é uma instituição que carece de *accountability* e, segundo os autores, sua existência é símbolo de uma profunda subjugação da autonomia nacional dentro da União Europeia, problemática que se expressa em si mesma através de crises existenciais individuais²⁶.

Em tal arranjo, dada sua heterogeneidade, emergem conflitos de interesse – o primeiro deles se refere ao fato de que, devido ao seu conjunto de membros e de sua estrutura de governança, o FMI se pauta por favorecer à Europa e aos Estados Unidos; em adendo, esse concerto fez aflorar lealdades conflitantes no que se refere ao gerenciamento dessas instituições e, por último, enquanto a *Troika* estabelece a dimensão e as condicionalidades dos empréstimos para um país afetado pela crise, um de seus integrantes, o BCE, pode concomitantemente prover liquidez para o sistema bancário de tal país. Em suma,

This is surely not a system of cooperation in which autonomous institutions negotiated at arm's length according to separate, clearly defined mandates that were developed

²⁵ “The contagion effect among the various PIIGS also occurred due to the high financial integration in the Eurozone, the strong exposure of banks to credit institutions of other countries and the spreading of distrust. It was also accentuated by failed or wrong economic policy responses by the EU” (MARELLI, SIGNORELLI, 2017, p. 93).

²⁶ “‘*Troikanomics*’, has scorched itself into the ongoing narrative of this crisis. It was a rogue form of austerity which, in subjugating member nations’ national autonomy, prefigured something deeper. It is one among the most visible of multiple forms of existential crises that have spread across different domains of the EU” (KINSELLA, M.; KINSELLA, R.; 2018, p. 1).

by distinct sets of member states. The system is comprised of institutions that were created independently for different, unconnected reasons, and were later forced to work together by circumstances that had not been foreseen at the time of their creation (HENNING, 2017, p. 8).

No entanto, o autor não endereça a culpa pelas falhas nos programas de ajuste a tal complexidade institucional, tampouco a instituições isoladas - segundo ele, o padrão de resposta dependia das prioridades e estratégias dos países credores. Em última análise, aos Estados membros da Zona do Euro foi debitada a maior parte da responsabilidade tanto pelos malogros como pelos sucessos da governança durante a crise. No que tange à “culpa” pela crise, Marelli e Signorelli (2017) pontuam que, ainda considerando que em 2009-2010 muitos países da Zona do Euro tenham exibido déficits primários elevados, não se pode dizer que a Crise da Dívida foi um produto do mal comportamento dos Estados que possuem o euro como moeda.

Defensores da integração europeia observaram a Crise Grega como uma chance para fortalecer a governança e a harmonia da União Monetária – nesse contexto, o envolvimento do FMI poderia minar o caminho rumo a uma integração mais sólida. A Comissão Europeia e o BCE tinham um interesse nítido em excluir o FMI, dado que tal instituição não prioriza as regras europeias, como, por exemplo, o limite de déficit orçamentário e, vendo a questão sob um prisma monetário, o BCE salientava que os programas administrados pelo FMI geralmente possuíam condicionalidades que afetavam a política monetária do país receptor (HENNING, 2017). Entretanto, a oposição ao FMI não era unanimidade entre as autoridades europeias: em março de 2010, Angela Merkel afirmou que o FMI deveria ser um dos emprestadores para a Grécia, ao lado dos membros da Zona do Euro, em adendo, Merkel lembrou a possibilidade de apartar da união monetária um estado-membro que continuamente violasse as obrigações que se referem aos tratados. O ministro das Finanças alemã, Wolfgang Schäuble, propôs a criação de um Fundo Monetário Europeu, ideia que em um primeiro momento agradou a Merkel, contudo, ela temia que tal proposta pudesse gerar uma mudança nos tratados.

Na primavera de 2010, quando se deu a primeira negociação da *Troika* com o governo grego, tal acordo foi alvo de críticas por parte de membros não europeus do FMI, pois estes perceberam a gestão do Fundo como disposta a se comprometer com a Comissão Europeia e com o BCE, além de também acreditarem que as condições do empréstimo e a política de ajustes impostas à Grécia deveriam ser mais sustentáveis e realistas. Em contrapartida, os formuladores desse primeiro empréstimo salientavam o caráter crítico do momento, tendo em vista evitar o espalhamento da crise para toda a Zona do Euro – e até para todo o sistema financeiro mundial (HENNING, 2017).

Estabelecido o parâmetro inicial, acreditamos que o estudo dos mecanismos de austeridade impostos para os Estados membros se faz importante pois, como Pierson (2001) elucida, o advento da austeridade gera um diferente contexto composto por questões políticas, dando voz a atores distintos e institui novas estratégias (Pierson, 2001), em adendo, é clara a relação entre austeridade e o *Welfare State*: no gerenciamento da crise, todo Estado membro que estava sendo afetado por desequilíbrios financeiros deveria se atentar a diferença entre as despesas do Estado e receita, sendo que, no campo dos gastos, entram as políticas sociais. Em resumo, as condicionalidades da *Troika* incluíam a contenção da infraestrutura econômica que se relaciona aos gastos com provisão de bem-estar: saúde, salários, horas de trabalho, gastos sociais no geral (KINSELLA, M; KINSELLA, R; 2018).

De acordo com Porte e Heins (2016), anteriormente à Crise de 2008, o nível de *enforcement* e vigilância do PEC era médio, não obstante, após 2010, os instrumentos da União, como a UEM, foram reformados – o Pacto Orçamental, o *Six-Pack* e o *Two-Pack* alteraram substancialmente a estrutura institucional da infraestrutura econômica da EU²⁷. Acerca do Pacto Orçamental, cabe dizer que este é a parte fiscal do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança (TECG²⁸, ou TSCG, em inglês), sendo o Pacto um instrumento que complementa e dá endosso ao PEC ao incluir um mecanismo de correção automática na circunstância em que se apresentem alterações significativas nos Objetivos Orçamentários de Médio Prazo (OOMP, ou MTOs, em inglês). Além disso, o Pacto prevê as regras para a restrição de gastos governamentais, no caso do limite de 60% do PIB ser ultrapassado (sendo que os Estados devem incluir em seu ordenamento nacional OOMPs adequados a sua situação), por fim, pode-se dizer que o *enforcement* do mecanismo é alto pois, em caso de descumprimento das normas impostas pelo Pacto, o Tribunal Europeu de Justiça pode impor sanções fiscais.

Por sua vez, o *Six-Pack* foi adotado em 2011 tendo em vista elevar a assertividade e o escopo da vigilância de todas as economias dos Estados membros (havendo normas específicas para os países da Zona do Euro). Algumas medidas introduzidas pelo *Six-Pack* se referem ao planejamento orçamentário, como a previsão de que os Estados teriam de atingir o OOMP citado anteriormente, outras dizem respeito ao constrangimento de gastos, como a regra de referência de despesas, isto é, uma norma que restringe a taxa de crescimento dos gastos do

²⁷ “The euro crisis has dramatically changed the parameters of what Social Europe might entail. The crisis has been addressed by reinforcing the Maastricht convergence criteria and their enforcement through tougher and anticipatory surveillance as well as tighter coordination of macroeconomic and fiscal policy” (CRESPY, A.; MENZ, G; 2015, p. 7).

²⁸ O TECG está no seio da UEM e foi assinado em março de 2012, sendo acordado pelos países-membros da EU com exceção da República Tcheca e Croácia (este entrando na Zona do Euro após o momento histórico em questão).

governo com base no potencial econômico de crescimento a médio prazo. O Procedimento de Desequilíbrio Macroeconômico (PDM, ou MIP, em inglês) possui indicadores de acompanhamento mais abrangentes do que os contidos no escopo do PEC, em adendo, o PDM ensinou a capacidade de vigilância da Comissão Europeia em direção aos países – os “Relatórios de Mecanismo de Alerta” são feitos levando em consideração o risco de desequilíbrios e, se tais riscos são detectados, a Comissão pode solicitar avaliações mais minuciosas da situação. Por fim, o *Six-Pack* ensina o *enforcement* do PEC uma vez que o “Procedimento de Déficit Excessivo” (tratado formulado a fim de estimular que um país corrija seu déficit de forma efetiva) pode ser levado a cabo, caso um Estado membro tenha transgredido o limite do déficit ou da dívida. Em suma, “*the structural deficit targets enshrined in both the Six-Pack and the Fiscal Compact imply a high degree of enforcement and represent a further step in European integration by imposing Eurozone-fiscal discipline*” (PORTE, HEINS, 2016).

Finalmente, o *Two-Pack* passou a ser efetivo a partir de maio de 2013, passando a especificar objetivos no que tange a política orçamentária, em conjunto com sólidos mecanismos de vigilância e *enforcement*, ainda, havia o plano de se criar uma estrutura orçamentária comum e regras para todos os países da Zona do Euro (PORTE, HEINS, 2016).

Um dos capítulos mais importantes da Crise da Dívida Europeia foi a criação do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF, em inglês, EFSM) e de um mecanismo atuante no mesmo sentido, o Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira (MEEF), no seio do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE, ou ESM, em inglês). O FEEF levantava recursos através da emissão de títulos com garantias sindicalizadas (cada país obtinha uma porcentagem da garantia, taxa que variava entre estes de acordo com o empréstimo individual) e, para que isso fosse feito, as agências de crédito pediram para que o FEEF separasse parte do capital total para uma reserva de emergência, consequentemente, limitando a capacidade de empréstimo e alavancagem do Fundo (HENNING, 2017). Em suma, a racionalidade por trás da instituição do FEEF era de a União deveria prover ajuda para os países que estivesse se deparando com circunstâncias fora do padrão de normalidade.

Por sua vez, o MEE é um instrumento permanente, mais poderoso em relação ao seu precedente, estabelecido fora da estrutura dos Tratados da União Europeia, que deveria prover assistência financeira a países em dificuldades, sendo estes sujeitos a certas condicionalidades (HINAREJOS, 2015). O acordo final do MEE foi atingido no Conselho Europeu em dezembro de 2011, sendo o tratado formalmente assinado em fevereiro de 2012. Em julho de 2011, uma versão do tratado não tinha sido submetida aos parlamentos nacionais para ratificação, em adendo, o ambiente econômico no contexto se deteriorou, fazendo com que tal acordo deixasse

de se adequar as necessidades do momento, logo, ao longo do outono de 2011, houve a negociação de um alargamento de instrumentos financeiros e contribuições de capital apressadas fizeram emergir o procedimento emergencial de decisão, elegibilidade vinculada para a assistência do MEE à adoção do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança. O Tratado do MEE passou a ter caráter vinculativo em setembro de 2012, tendo o MEE caráter de organização pública internacional permanente²⁹(HENNING, 2017), criada para salvaguardar a estabilidade da Zona do Euro, tendo sua governança feita através de um quadro de Governadores (*Board of Governors*), formado pelos ministros de finanças do Eurogrupo. O Quadro de Diretores (*Board of Directors*), composto por deputados financeiros, prepara decisões importantes para os governadores – as decisões nessas instâncias seguem três regras: acordo mútuo (unanimidade, não incluídas as abstenções), maioria qualificada (80%) ou maioria simples (50%), sendo o acordo mútuo requerido para aumento de capital, câmbios nos instrumentos financeiros e suporte na forma de assistência aos membros. Os votos são distribuídos de acordo com o montante de capital subscrito, sendo assim, a Alemanha detém 27% dos votos, a França possui 20%, Itália conta com 18% e Espanha quase 12% dos votos (HENNING, 2017). Nesse contexto, cabe uma observação acerca dessa construção:

Two particular features of the construction of this financial edifice are especially germane to the choice of the institutional mix for the response to crises: intergovernmentalism and the facility's relationship to the International Monetary Fund. First, European governments made a decisive break from the Community method in favor of intergovernmentalism in the course of choosing the ESM. Second, governments wrestled with how the IMF should be involved in the formal legal arrangements of the euro area and their answer evolved over the course of multiple drafts of the ESM treaty. (HENNING, 2017, p. 171)

Ou seja, acerca do intergovernamentalismo³⁰, cabe lembrar que primeiramente a Comissão sustentou que a criação do MEE deveria ser feita no seio do método comunitário, entretanto, quando o FEEF foi criado, tal perspectiva foi deixada de lado em razão do euroceticismo atrelado a vontade de que tal criação fosse de controle nacional. De acordo com Hinarejos (2015), a escolha pelo intergovernamentalismo traz consigo considerações como as de que as medidas tomadas a partir dessa lógica podem não ser efetivas, devido à falta de

²⁹ É possível estabelecer uma relação entre a criação do MEE e a integração europeia em si: “*The ESM is the first formal, treaty-based institution uniquely for the monetary union as opposed to a broader group of EU members. (The ECB, while it presides over the monetary union, is a creature of the European Union.) Members thus considered whether it might serve as the basis for more complete development of the institutions unique to the euro area*” (HENNING, 2017, p. 178).

³⁰ Hinarejos (2015) aponta uma tendência geral, acerca do intergovernamentalismo pós-crise de 2008: “*The intergovernmental nature of the ESM is a manifestation of a wider trend since the beginning of the crisis: that of Member States attempting to address different aspects of the sovereign debt crisis through intergovernmental means, at times completely outside the EU legal order, yet still making use of the EU institutions*” (HINAREJOS, 2015, p. 25).

enforcement, além de que podem ensejar questionamentos sobre a insuficiência de transparência, controle judicial e legitimidade democrática, tendo em vista que decisões intergovernamentais são conduzidas sob quatro paredes e envolvem unicamente executivos nacionais.

Uma questão fundamental no que se refere ao MEE é se tal mecanismo poderia ter capacidades no que tange a previsão e potencial econômico notável, em adição a gerenciamento de débito e administração financeira – em tal cenário, essas competências poderiam dar autonomia ao MEE, fazendo com que este aja de forma independente como uma instituição intergovernamental, podendo assim dar origem a um futuro “Fundo Monetário Europeu”. A consequência básica de tal criação seria a sobreposição das funções burocráticas do BCE e da Comissão Europeia (HENNING, 2017).

Sobre o papel do FMI na construção da área de assistência financeira da União, a instituição passou de “parceiro essencial” a parceiro necessário, sendo que no texto final do tratado do MEE havia a previsão de “cooperação muito próxima” com o FMI (Henning, 2017). Sobre a falta de transparência do “Memorando de Entendimento” (o acordo formal entre a Troika e o Estado-membro que procurava auxílio), no papel, a aceitação era um processo compartilhado, não obstante, no mundo real, as opiniões providas pela Troika não eram meras recomendações, elas eram requisitos rígidos (KINSELLA, M; KINSELLA, R; 2018). Ainda sobre tais Memorandos,

it would seem very difficult to claim that the heightened EU intrusiveness in national social and labour market policies is a necessary evil that is justified insofar as it has led to desirable macroeconomic outcomes. In the longer run, and contrary to intentions, the outcome of this approach may jeopardise the sustainability of the EMU itself” (THEODOROPOULOU, 2016, p. 126).

Sobre o impacto da Crise da Dívida Europeia na Itália e na Espanha, as considerações de Pavolini, León, Guillén e Ascoli (2016) são de importância fundamental para o entendimento de que, nesses países, a crise não significou necessariamente contenção de políticas sociais³¹. Os autores acreditam que a intromissão da União nos arranjos de bem-estar dos países em pauta extrapola os limites formalmente estabelecidos no marco da união econômica, em adendo, “*The EU uses a set of ‘adjustment pressures’ on national welfare states including, on the one hand,*

³¹ A fim de analisar a mudança do *Welfare State* destes países, os autores recuperam a conceitualização de Pierson (1998), ou seja, a perspectiva de que a mudança nas políticas sociais pode ser na direção de contenção (*retrenchment*) ou recalibração (*recalibration*), sendo que esta última pode assumir forma “funcional” - quando a recalibração se dá pois há de se atender novos riscos, associados a novos contextos socioeconômicos – ou forma “distributiva” (quando a recalibração se relaciona a redistribuição de proteção social entre as diferentes esferas de proteção social).

formal procedures and, on the other, a mix between conditionality and ‘backroom’ diplomacy” (PAVOLINI et al, 2016, p. 134).

A fim de elucidar em que áreas a proteção social mudou – e de que maneira se deu esse câmbio –, os autores estabelecem a distinção entre as esferas “estado corporativista” (mercado de trabalho e pensões), “universalista” (educação e acesso à saúde) e “específicas” (assistência social, políticas familiares e cuidado social). No que se refere à primeira esfera, a contenção é nítida: houve a aprovação da reforma de pensão na Itália em 2011, enquanto que na Espanha a contenção tomou a forma de congelamento de pensões, em 2011; em adendo, as reformas nos mercados de trabalho de ambos os países afetaram os trabalhadores de forma incisiva. No pilar universalista, contrariamente ao exposto anteriormente, reformas relevantes não foram realizadas no que tange a saúde e educação, ainda que se possa argumentar uma certa contenção que se manifestou através de corte de orçamento. Acerca do último patamar de apreciação, os autores discorrem que, até a década de 1990, os países detinham uma abordagem residual e baseada na família no que tange a assistência social, cuidado social e políticas familiares, no entanto, a partir dos anos 2000 a Espanha passou a empreender uma reconfiguração dessas políticas, visando atender a novos riscos emergentes, enquanto a Itália não realizava movimento na mesma direção. Não obstante, com o advento da crise em 2010, o país espanhol congelou tal modernização em seu Estado de Bem-Estar – a conclusão dos autores é que tais políticas residuais se tornaram mais residuais ainda, após o advento da austeridade.

São possíveis diversas asserções sobre as fontes da crise: há a visão de que a origem do impacto desigual da Crise da Dívida no continente se dá devido aos diferentes modelos de crescimento e instituições de política econômica entre a zona central e a periferia do continente (PORTE, HEINS, 2016)³². Ainda de acordo com essa chave de comparações entre norte e sul, cabe lembrar que alguns estudiosos perceberam a crise como um momento único para impor reformas no sul do continente, a fim de estabelecer base estável para uma união monetária sólida – tal tipo de pensamento extremo colocava que, se tal reforma não ocorresse, o Euro como o conhecemos não teria salvação em sua forma original (HENNING, 2017). Uma outra interpretação, desta vez ligada ao modo com que as instituições lidaram com a Crise da Dívida Europeia é a de que as respostas à crise não foram adequadas: *“the economies of the monetary union deserved a far more rapid and robust response than the governments and institutions of the euro area delivered”* (HENNING, 2017, p. 6).

³² *“The demand-led model in the periphery does not square well with the EMU, which is implicitly tailored to the export-led models that are dominant in Northern Europe”* (PORTE, HEINS, 2016, p. 3).

No que se refere a adoção de normativas agudas em relação a políticas fiscais nacionais impostas aos Estados membros no período compreendido entre 2010 – 2013, Marelli e Signorelli (2017) explicam que tais medidas tinham o caráter não apenas de reverter os possíveis comportamentos oportunistas dos governos e os *spillovers* negativos nos países, como também visavam não dar lugar a ataques especulativos³³. Por fim, acerca do entendimento de austeridade, há autores que defendem que a austeridade se tornou o “novo status quo”, uma vez que as sociedades se encontram sob certas características constantes:

Slower economic growth associated with the transition to a post-industrial economy, the maturation of government policy commitments, and population ageing and changing household structures have all combined to create a context of essentially permanent austerity. (PIERSON, 2001, p. 13).

Conclusão: O Estado de Bem-Estar Social Europeu pós-Crise de Austeridade

O processo de globalização teve como uma de suas principais consequências o decurso da liberalização, que visava a remoção das barreiras em direção ao funcionamento competitivo dos mercados, levando a um aumento da eficiência, de forma geral. Entretanto, tal desregulamentação produziu uma crescente instabilidade nos mercados financeiros e um agravamento dos desequilíbrios globais – em um contexto de interdependência, essa assimetria requer a existência de um grau satisfatório de coordenação global no que se refere a governança e políticas econômicas, em especial em tempos de crise (MARELLI, SIGNORELLI, 2017). Em outros termos, uma lição geral extraída da Crise de 2008 é que se faz necessário o ressurgimento de mecanismos de cooperação, baseados em uma arquitetura econômica compartilhada.

Mais do que uma forma de lidar com a crise, os mecanismos criados para contrabalançar as dificuldades econômicas dos países devedores foram uma crise da sua própria maneira³⁴. Nesse sentido, a *Troika* é um símbolo do agravamento da crise: a escala e o sentido da sua condicionalidade descaracterizou a governança política doméstica e se manifestou como repressão econômica, dessa maneira, desafiando a legitimidade democrática dos Estados membros e da própria União Europeia. Esse desenvolvimento, ao incluir a imposição de ajustes macroeconômicos, colocou os países devedores em uma situação única ao ferir sua autonomia – em conjunto, tais acontecimentos contrariam os princípios comunitários de solidariedade e

³³ Ou seja, “*At a certain point during the sovereign debt crisis, the very survival of the euro was jeopardised: to avoid this risk, a prompt response by the EU institutions and the Eurozone countries was indispensable. However, the problem was that the restrictive fiscal policies – the so-called austerity – were too intense and prolonged, and spread across too many countries at the same time*” (MARELLI, SIGNORELLI, 2017, p. 70).

³⁴ É reconhecido na literatura que as medidas de austeridade incisivas ensejaram a incerteza que era existente, ocasionando uma nova recessão (MARELLI, SIGNORELLI, 2017).

subsidiariedade que a União permanece expressando como aspirações inegociáveis (KINSELLA; 2018), ainda, se faz necessário perceber o caráter fundacional da Troika: *“Troikanomics wasn’t the ‘hard option’ imposed by a far-seeing and wise elite. It was an easier option, a consequence of inadequate mechanisms through which to cope with or implement economic adjustments in a more systematic or sustainable manner”* (KINSELLA, M; KINSELLA, R; 2018, p. 38).

As consequências de longo prazo da austeridade incidem diretamente na provisão de políticas de bem-estar e, mais do que isso, deixam o questionamento acerca da viabilidade de construção de uma espécie de “consenso europeu” no que tange às políticas sociais:

It is difficult to see how the reinforced mechanisms of surveillance of the Maastricht criteria and the imposed neoliberalization of Southern European economies can lead to anything resembling a more ‘social’ Europe from below because the room for manoeuvre for redistributive and proactive welfare-state policy at the level of the member states is being constrained (MENZ, 2015, p. 53).

No que tange a construção de regulações sociais nos moldes de uma “Europa Social”, *“For regardless of certain advances being made in Europe’s embryonic ‘social dimension’ [...] social policy and social relations will be exposed more and more to market forces as a result of market integration”* (RHODES, MÉNY, 1998, p. 16). Georg Menz (2015) possui opinião similar: ao analisar o escopo das políticas sociais na década de 2010, o autor conclui que essas políticas permanecerão sendo marginalizadas e continuarão embutidas dentro de uma lógica que coloca as políticas sociais em posição secundária, ou até mesmo como um elemento que obstrui o propósito de sustentação do crescimento econômico e “competitividade”. Para Kinsella (2018), sobre o Projeto Europeu, após a Crise da Dívida, pode-se afirmar que há uma necessidade latente de se minar as responsabilidades econômicas e sociopolíticas reativas, em adendo, a União se tornou engessada por uma ambivalência que bloqueou sua aptidão de reforçar o que o Projeto Europeu era, em sua forma inicial.

Os desafios do continente europeu, na segunda década do século XXI, são latentes, se caracterizam como problemáticas que dependem de reformulações na maneira de agir das instituições europeias – de acordo com Kinsella (2018), o caminho adiante passa inexoravelmente por usar a crise existencial como uma oportunidade para realizar uma crítica reflexiva e sincera, assim como reiterar sua visão fundacional, conjuntamente com seus valores. Ainda segundo os autores, a capacidade de a União gerar respostas a tal irrupção depende da forma que as reformas tomarão: se estas conformarão câmbios notáveis ou prolongarão o sofismo que “mais um pouco do que não funcionou” é suficiente para ultrapassar as dificuldades. Em suma, é claro que um procedimento mais reflexivo é necessário, como uma

maneira de governança que respeite e valorize a autonomia dos países-membros³⁵ (KINSELLA, M; KINSELLA, R; 2018).

Falar em bem-estar social é mais do que pensar em “mais” ou “menos” cobertura social – reestruturações envolvem câmbios políticos delicados, refletindo escolhas entre prioridades concorrentes -, sendo presente a necessidade de atender às distintas posições de diversos parceiros em coalisões de reforma³⁶ (Pierson, 2001, p. 13). Nesse sentido, Titmuss (2006), ainda em um contexto histórico muito anterior ao da crise da austeridade, ao dissertar acerca da escolha entre universalismo e seletividade, acreditava que o desafio do Estado de Bem-Estar Social era prover seletividade, uma vez que o universalismo, por si só, não é suficiente.

Tendo em vista que a ascensão do populismo é vista como um efeito colateral das medidas de austeridade levadas a cabo durante os anos de crise³⁷, devemos lembrar do porquê o Estado de Bem-Estar Social ganhou grande destaque em uma época de prosperidade econômica:

The advantage of strong social protection is firmer social cohesion, where it is easier to make difficult political and economic decisions (for example, on structural adjustments); certain social groups are not excluded from the majority of society, nor from opportunities to participate in the labour market, thus increasing economic potential; and children from poorer social strata also have a chance to secure their long-term social and intellectual development (FARKAS, 2016, p. 113).

Ou seja, o Estado de Bem-Estar Social foi um dos componentes de uma das fases mais prestigiosas da história do capitalismo – dessa maneira, desmembrar essa estrutura não deve ser uma solução que está no horizonte de apreciação dos tomadores de decisões³⁸. Nessa linha de pensamento, Claus Offe (2006) lembra que, de certa forma, o Estado de Bem-Estar Social se cristalizou na forma de uma estrutura inquebrável, sendo que desestruturar tal solidez acarretaria a abolição da democracia política e dos sindicatos, assim como ocasionaria mudanças substanciais no sistema partidário. De maneira similar, Pierson (2001), ao delinear

³⁵ No mesmo sentido, “Whatever is done will be painful, because the harm was already done in the past. All that can be done in the present is to choose the pain that does least damage to the capacity of the nation to produce wealth [...] The choice for Europe is to use this opportunity to improve its own administrative apparatus, increasing financial integration while respecting its principle of subsidiarity” (MACDONALD, 2018, p. 263).

³⁶ “[...] ‘change’ cannot be reduced to simply retrenchment. Reform agendas involve complex combinations of efforts to ‘recommodify’ workers, control costs, and ‘recalibrate’ welfare states to improve performance in meeting established goals and enhance capacities to meet newly emerging ones” (PIERSON, 2001, p. 14).

³⁷ “A more balanced perspective is that, in general, Populism is largely a consequence of policy failure and the associated strains on social solidarity” (KINSELLA, M; KINSELLA, R; 2018, p. 28).

³⁸ Quando se pensa sobre austeridade e suas adversidades, tomando o caso da Grécia como exemplo, nota-se que “It would be a mistake to observe that the government has been spending too much and then conclude that therefore it simply must cut spending. Government spending is a massive part of GDP in Greece and probably an even more massive part of the demand for the produce and services of Greek businesses. Cutting spending outright is a good way to weaken Greek businesses” (MACDONALD, 2018, p. 261).

os horizontes de mudança do Estado de Bem-Estar, lembra que, uma vez estabelecida a estrutura de provisão social em uma sociedade, mudá-la é uma questão complexa, de longo prazo³⁹. Os agentes de Estado devem estar prontos para reformular o *Welfare State*, a fim de que ele se adapte as novas realidades sociais – acerca disso, cabe elucidar os escritos de Rhodes e Mény (1998), que reconhecem a dificuldade de negociação de um novo pacto social entre Estados membros diferentes entre si, mas que, a despeito disso, acreditam que:

[...] recent developments are troublesome: they clearly indicate that solidarity as a concept and as a value in many instances is insufficient to maintain social bonds. However, the proposal for a 'new' social contract does not necessarily entail a far-reaching dismantling of welfare but rather a well-thought out process of restructuring (RHODES, MÉNY, 1998, pp. 14 – 15).

No entanto, os caminhos para a reconstrução de um senso de bem-estar coletivo não são unanimidade entre os estudiosos: enquanto Rhodes e Mény (1998), como demonstrado acima, acreditam que o senso de solidariedade não é suficiente para manter a coesão social⁴⁰, Pestieau (2006) acredita que a salvação do Estado de Bem-Estar Social requer câmbios essenciais nas instituições, sobretudo, no comportamento dos cidadãos europeus. Em consonância com Pestieau (2006), Henning (2017) acredita que uma união monetária necessita não apenas de disciplina, palavra de ordem da austeridade, mas também maior solidariedade entre os membros, e, para isso acontecer, há de se ter uma integração política mais abrangente, fortalecendo as instituições para que o consentimento democrático e *accountability* surjam. Ferrera (1998) defende que a instituição de um mercado único, ou mesmo a adoção de uma moeda única são mudanças menos complexas do que a institucionalização da solidariedade social⁴¹.

Interessante notar que pesquisas sobre as mudanças no Estado de Bem-Estar nas últimas duas décadas indicam que os Estados membros que responderam às novas dinâmicas presentes em suas sociedades, tais como envelhecimento da população, ascensão de novos riscos e a

³⁹ “The significance of pre-existing commitments in mature welfare states means that contemporary political choices will have long-lasting consequences. Given the difficulty of rolling back social provisions once made, and the powerful impact of compounding on benefit systems which are indexed, a central aspect of reform involves the implementation of policy changes with long lead times” (PIERSON, 2001, p. 101).

⁴⁰ “Those countries most successful in adjusting their economies to the new demands of the global era will be those which simultaneously make the operation of their labour markets and product markets more efficient, while also preserving social cohesion and trust” (RHODES in RHODES, MÉNY, 1998, p. 179).

⁴¹ “[...] the definition of a new social contract on a continental scale, of a true welfare state on a community level, is a slow and uneven process. As was already the case in historical processes of state-building at the national level, within the European Union too, social solidarity will be difficult to institutionalize - and much more difficult than achieving the single market or even a single currency” (FERRERA in RHODES, MÉNY, 1998, p. 94)

própria globalização foram mais bem-sucedidos em administrar a Crise da Dívida⁴² (PORTE, HEINS; 2016). Ainda sobre as diferenças entre os Estados da União, ao delinear uma comparação entre Estados membros mais antigos e os novos, Farkas aponta que:

The 2008 crisis demonstrated the importance of both dimensions; the FDI-based model of reform made the region as a whole particularly vulnerable, but at the same time, the differing depths of the crisis also highlighted the importance of the differences between the countries (FARKAS, 2016, p. 173).

Devemos pensar dessa maneira, como elucidado por Farkas (2016): as diferenças entre os Estados membros não devem ser eclipsadas, da mesma maneira, as similaridades entre os países da integração europeia devem ser mantidas vivas, por meio da solidariedade e do senso comum imperante do pós-guerra: uma Europa unida é mais do que uma simples integração regional, é um dos caminhos pelos quais a estabilidade mundial passa.

⁴² “Germany has been a showcase example, where part of the success is due to changes to the labour market model prior to the crisis, embodied in the Hartz reforms—a series of reforms developed to make the labour market more flexible through atypical and fixed-term jobs.” (PORTE, HEINS; 2016, p. 5, grifo do autor)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACCETTO, Matej. Os Paradoxos da Europa. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2016.
- BONOLI, Giuliano. Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation. In: PIERSON, Paul (ed). The New Politics of Welfare State. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- BRIGGS, Asa. The Welfare State in Historical Perspective. In: PIERSON, Christopher; CASTLES, Francis G. (ed). The Welfare State Reader. Cambridge: Polity Press, 2006.
- CARTA dos Direitos Fundamentais da União Europeia. 26 de outubro de 2012. Disponível em [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia \(europa.eu\)](http://europa.eu). Acesso em 17 dez. 2020.
- CARVALHO, Daniel Campos de. Direito e déficit democrático na União Europeia: a marcha histórica dos tratados e a origem dos problemas de legitimidade do bloco. Curitiba: Editora Prismas, 1. ed., 2017.
- CRESPY, Amandine; MENZ, Georg. Introduction: The Pursuit of Social Europe in the Face of Crisis. In: CRESPY, Amandine; MENZ, Georg (eds). Social Policy and the Euro Crisis: Quo Vadis Social Europe. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.
- DEACON, Bob. Global and Regional Agencies and the Making of Post-Communist Social Policy in Eastern Europe. In: RHODES, Martin; MÉNY, Yves. The Future of European Welfare: A New Social Contract?. Basingstoke: Palgrave, 1998.
- DELSEN, Lei; GESTEL, Nicole van; PENNING, Frans. Introduction: Changes in European social security. In: VUGT, Joos P.A. van; PEET, Jan M (ed.). Social Security and Solidarity in the European Union: facts, evaluation and perspectives. New York: Physica-Verlag Heidelberg, 2000.
- DELSEN, Lei; GESTEL, Nicole van; VUGT, Joos van. European integration: Current problems and future scenarios. In: VUGT, Joos P.A. van; PEET, Jan M (ed.). Social Security and Solidarity in the European Union: facts, evaluation and perspectives. New York: Physica-Verlag Heidelberg, 2000.
- EIBEL, Dieter; LEAMAN, Jeremy; ROKICKA, Ewa (eds.). Welfare State at Risk: rising inequality in Europe. Switzerland: Springer International, 2014.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. In: ESPING-ANDERSEN, Gosta (ed). Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies. London: Sage, 1996.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press, 1990.
- FARKAS, Beáta. Models of Capitalism in the European Union: Post-crisis Perspectives. London: Palgrave Macmillan, 2016.
- FERRERA, Maurizio; HEMERIJCK, Anton; RHODES, Martin. Recasting European Welfare States. In: HAYWARD, Jack; MENON, Anand (eds). Governing Europe. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- _____. The Four 'Social Europes': Between Universalism and Selectivity. In: RHODES, Martin; MÉNY, Yves. The Future of European Welfare: A New Social Contract?. Basingstoke: Palgrave, 1998.

GENSCHEL, Philipp. Globalization and the welfare state: A retrospective. In: *Journal of European Public Policy*, Agosto de 2004, 11(4): 613-634.

GOTTING, Ulrike. In Defence of Welfare: Social Protection and Social Reform in Eastern Europe. In: RHODES, Martin; MÉNY, Yves. *The Future of European Welfare: A New Social Contract?*. Basingstoke: Palgrave, 1998.

HAY, Colin. Globalization, Economic Change and the Welfare State: The 'Vexatious Inquisition of Taxation'? In: PIERSON, Christopher; CASTLES, Francis G. (ed). *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press, 2006.

HENNING, C. Randall. *Tangled Governance: International Regime Complexity, the Troika and the Euro Crisis*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

HINAREJOS, Alicia. *The Euro Area in Constitutional Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

IVERSEN, Torben. The Dynamics of Welfare State Expansion: Trade Openness, De-industrialization, and Partisan Politics. In: PIERSON, Paul (ed). *The New Politics of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

KINSELLA, Maurice; KINSELLA, Ray. *Troikanomics: Austerity, Autonomy and Existential Crisis in the European Union*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2018.

MACDONALD, Roderick. *Eurocritical: A Crisis of the Euro Currency*. London: Palgrave Macmillan, 2018.

MANOW, Philip. Comparative Institutional Advantages of Welfare State Regimes and New Coalitions in Welfare State. In: PIERSON, Paul (ed). *The New Politics of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

MARELLI, Enrico; SIGNORELLI, Marcello. *Europe and the Euro: Integration, Crisis and Policies*. Cham: Palgrave Macmillan, 2017.

MENZ, Georg. Whatever Happened to Social Europe? The Three-Pronged Attack on European Social Policy. In: CRESPIY, Amandine; MENZ, Geog (eds). *Social Policy and the Euro Crisis: Quo Vadis Social Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.

OFFE, Claus. Some Contradictions of the Modern Welfare State. In: PIERSON, Christopher; CASTLES, Francis G. (eds). *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press, 2006.

ORMEROD, Paul. Unemployment and Social Exclusion: An Economic View. In: RHODES, Martin; MÉNY, Yves. *The Future of European Welfare: A New Social Contract?*. Basingstoke: Palgrave, 1998.

PAVOLINI, Emmanuele et al. From Austerity to Permanent Strain? The European Union and Welfare State Reform in Italy and Spain. In: PORTE, Caroline de la; HEINS, Elke (eds.). *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016.

PESTIEAU, Pierre. *The Welfare State in the European Union: Economic and Social Perspectives*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

PIERSON, Paul. Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. In: PIERSON, Paul (ed). *The New Politics of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

_____. Investigating the Welfare State at Century's End. In: PIERSON, Paul (ed). *The New Politics of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

_____. Post-industrial Pressures on the Mature Welfare States. In: PIERSON, Paul (ed). *The New Politics of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

PORTE, Caroline de la; HEINS, Elke. Introduction: Is the European Union More Involved in Welfare State Reform Following the Sovereign Debt Crisis?. In: PORTE, Caroline de la; HEINS, Elke (eds.). *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016.

_____. A New Era of European Integration? Governance of Labour Market and Social Policy Since the Sovereign Debt Crisis. In: PORTE, Caroline de la; HEINS, Elke (eds.). *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016.

RHODES, Martin. Globalization, Welfare States and Employment: Is there a European "Third Way"? In: BERMEO Nancy (ed.). *Unemployment in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, 87-120.

_____. Globalization, Labour Markets and Welfare States: A Future of 'Competitive Corporatism'?. In: RHODES, Martin; MÉNY, Yves. *The Future of European Welfare: A New Social Contract?*. Basingstoke: Palgrave, 1998.

_____; MÉNY, Yves. Europe's Social Contract Under Stress. In: RHODES, Martin; MÉNY, Yves. *The Future of European Welfare: A New Social Contract?*. Basingstoke: Palgrave, 1998.

_____. Why EMU Is—or May Be—Good for European Welfare States. In: DYSON, Kenneth (ed.). *European States and the Euro: Europeanization, Variation, and Converge*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SAPIR, André. Globalization and the reform of European social models. *Journal of Common Market Studies*, Setembro de 2005, 44 (2), 369–390.

SCHARPF, Fritz. Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In: RHODES, Martin; MÉNY, Yves. *The Future of European Welfare: A New Social Contract?*. Basingstoke: Palgrave, 1998.

SCHWARTZ, Herman. Round Up the Usual Suspects!: Globalization, Domestic Politics, and Welfare State Change. In: PIERSON, Paul (ed). *The New Politics of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

THEODOROPOULOU, Sotiria. National Social and Labour Market Policy Reforms in the Shadow of EU Bailout Conditionality: The Cases of Greece and Portugal. In: PORTE, Caroline de la; HEINS, Elke (eds.). *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016.

TRATADO da União Europeia. 29 de fevereiro de 1992. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PT>. Acesso em: 17 dez. 2020.

TITMUSS, Richard. Universalism versus Selection. In: PIERSON, Christopher; CASTLES, Francis G (eds). *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press, 2006.